National Energy Board | Office national de l'énergie

Reasons for Decision

Westcoast Energy Inc.

GHW-3-2000

March 2001

Purchase and Operation of Facilities

National Energy Board

Reasons for Decision

In the Matter of

Westcoast Energy Inc.

Application dated 13 September 2000 to
purchase and operate the Maxhamish Pipeline

GHW-3-2000

March 2001

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2001 as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/2001-1E
ISBN 0-662-30039-4

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
Publications Coordinator
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb.gc.ca
Facsimile: (403) 292-5576
Telephone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2001 représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2001-1F
ISBN 0-662-85615-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:
Coordonnatrice des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta), T2P 0X8
Courrier électronique: publications@neb.gc.ca
Télécopieur: (403) 292-5576
Téléphone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office:
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

Table of Contents

Abbreviations ii

Recital and Appearances iii

1. Introduction 1
- 1.1 Application 1
- 1.2 Environmental Screening 1

2. Facilities and Environmental Matters 3
- 2.1 Facilities Description 3
- 2.2 Environmental Matters 4
- 2.3 Socio-Economic, Public Consultation and Land Matters 4

3. Supply, Transportation and Markets 6
- 3.1 Supply 6
- 3.2 Transportation and Markets 7

4. Concerns of the Ministry 8
- 4.1 Jurisdiction 8
- 4.2 Concentration of Ownership 9
- 4.3 Benefits from Operation of the Pipeline 10

5. Disposition 12

List of Figures

1-1 Map 2

List of Appendices

I List of Issues 13
II Certificate Conditions 14
III Order MO-4-2001 15

Abbreviations

the Act	*National Energy Board Act*
AEC	AEC Oil & Gas Co. Ltd.
ASTM	American Society for Testing Materials
B.C.	British Columbia
BCALC	British Columbia Assets and Land Corporation
CEAA	*Canadian Environmental Assessment Act*
CSA	Canadian Standards Association
EPN	Early Public Notification
Framework	Framework for Light-handed Regulation
Guidelines	*Guidelines for Filing Requirements (1995)*
kPa	kilopascals
MAOP	maximum allowable operating pressure
MOP	maximum operating pressure
Ministry	British Columbia Ministry of Energy and Mines
mm	millimetre
NEB or the Board	National Energy Board
NPS	nominal pipe size
OPR-99	*Onshore Pipeline Regulations, 1999*
psig	pounds per square inch gauge
Report	Environmental Screening Report
RGT	raw gas transmission
Westcoast	Westcoast Energy Inc.

Recital and Appearances

IN THE MATTER OF the *National Energy Board Act* and the Regulations made thereunder; and

IN THE MATTER OF an application dated 13 September 2000 by Westcoast Energy Inc., pursuant to sections 74 and 52 of the Act, to acquire and operate approximately 67.6 kilometres (42 miles) of 323.9 mm (NPS 12) outside diameter pipeline and associated facilities in the Maxhamish area of northeast British Columbia; and

IN THE MATTER OF National Energy Board Hearing Order GHW-3-2000.

EXAMINED by way of written submissions.

BEFORE:

K.W. Vollman	Chairman
J.A. Snider	Member
R.J. Harrison	Member
E. Quarshie	Member
D. Emes	Member
C. Dybwad	Member

WRITTEN APPEARANCES:

Keith S. McClelland Bob Fraser	AEC Marketing
Keith S. McClelland Bob Fraser	AEC Oil & Gas Co. Ltd.
Christopher Jones	Ministry of Energy and Mines, Province of British Columbia
John Lutes Barry J. Jardine	Westcoast Energy Inc.

Chapter 1

Introduction

1.1 Application

On 13 September 2000, Westcoast Energy Inc. (Westcoast) filed an application pursuant to sections 74 and 52 of the *National Energy Board Act* (the Act) to purchase and operate approximately 67.6 kilometres (42 miles) of 323.9 mm (NPS 12) outside diameter pipeline and associated facilities in the Maxhamish area of northeast British Columbia (the Maxhamish Pipeline). Westcoast sought leave of the National Energy Board (the Board or the NEB) to acquire the facilities from AEC Oil & Gas Co. Ltd. (AEC) and a certificate of public convenience and necessity to operate the Maxhamish Pipeline as a sour raw gas transmission pipeline. Westcoast also sought exemption from the requirements of sections 30, 31 and 47 of the Act.

On 9 November 2000, the Board decided to hold a written hearing to obtain the evidence and views of interested parties and issued Hearing Order GHW-? 2000 which established the Directions on Procedure and a Preliminary List of Issues.

On 18 January 2001, the British Columbia Ministry of Energy and Mines (the Ministry) filed a Notice of Motion seeking an order of the Board that Westcoast be required to produce the Agreement of Purchase and Sale dated 27 July 2000 between it and AEC, and any other background agreements that may exist, respecting the Maxhamish Pipeline. The Board established a written process to hear the motion. Submissions in response to the motion were received from Westcoast and AEC and the Ministry filed its reply comments.

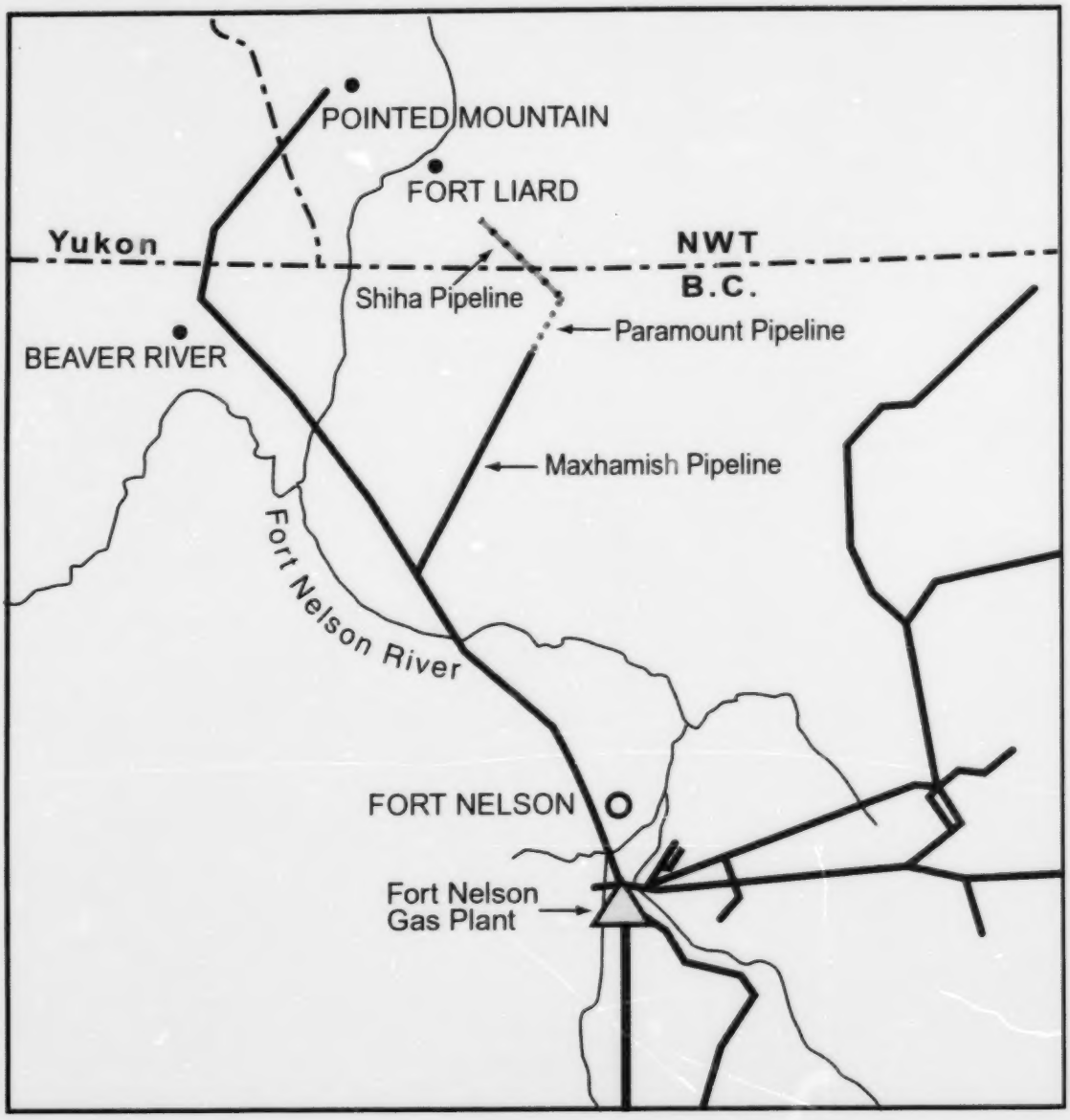
On 8 February 2001, the Board denied the Ministry's motion as it was of the view that the information sought in the motion was not relevant to the Board's decision on whether the pipeline will be used and useful and in the public convenience and necessity.

Figure 1-1 illustrates the location of the Maxhamish Pipeline.

1.2 Environmental Screening

The Board conducted an environmental screening in respect of the operation of the Maxhamish Pipeline in compliance with the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA). The Board ensured that there was no duplication in requirements under the CEAA and the Board's own regulatory process.

Figure 1-1
Maxhamish Pipeline



Chapter 2

Facilities and Environmental Matters

2.1 Facilities Description

The 323.9 mm (NPS 12) outside diameter Maxhamish Pipeline is approximately 67.6 km in length and connects with Westcoast's 610 mm (NPS 24) outside diameter Beaver River Pipeline. The pipeline is located approximately 77 km northwest of Fort Nelson, British Columbia (B.C.) and is located entirely within the province of B.C. It is operating and currently connects 44 producing wells to the Westcoast system.

The Maxhamish Pipeline was built by AEC during the winter of 1998/1999 after it received approval on 29 September 1998 from the Ministry. Leave to Open was granted by the B.C. Oil and Gas Commission on 4 March 1999. The pipeline was designed, constructed and tested in accordance with the Canadian Standards Association CAN/CSA-Z662-M96 standard, as well as other appropriate governing legislation and codes. The pipeline was designed to handle sour raw gas production.

While the Maxhamish Pipeline was designed and constructed with a Maximum Operating Pressure (MOP) of 9 760 kPa (1415 psig), Westcoast submitted that its Maximum Allowable Operating Pressure (MAOP) has been set to 9 303 kPa (1350 psig), in order to match the MOP of the Beaver River Pipeline. The MAOP of 9 303 kPa (1350 psig) was imposed on the pipeline as a result of the lack of pressure control devices at the junction of the Maxhamish and Beaver River pipelines. Westcoast indicated that every receipt point on the Maxhamish Pipeline will be controlled by two pressure control devices.

The pipe used on the project conforms to CSA-Z245.1 and ASTM specifications. In order to provide positive control of fracture length during operation and pressure testing, all line pipe is Category II with minimum absorbed energy values per CSA-Z245.1.

The entire pipeline is located within a Class 1 location. There are two block valve assemblies along the line which serve various operational requirements, as well as launching and receiving facilities for regular pigging operations and in-line inspection programs. There are no compression facilities on the pipeline.

Westcoast indicated that the pipeline has been protected against external corrosion by an extruded polyethylene corrosion coating (YJ1), supported by cathodic protection. The pipeline is also internally protected using a corrosion inhibitor system.

Westcoast submitted that the Maxhamish Pipeline will be operated in accordance with the Board's *Onshore Pipeline Regulation 1999* (OPR-99).

Views of the Board

The Board is satisfied that the Maxhamish Pipeline was designed, constructed and tested in accordance with the appropriate standards and regulations to meet the requirements for sour gas service. The Board is of the view that the facilities will be operated in accordance with the requirements of the Act and OPR-99.

2.2 Environmental Matters

The Board conducted an environmental screening of the Maxhamish Pipeline in compliance with the CEAA and has completed an Environmental Screening Report (the Report) pursuant to CEAA and the Board's own regulatory process. In addition to environmental matters, the Report also addresses matters pertaining to public consultation.

Views of the Board

The Board has considered the Report and is of the view that, taking into account the implementation of Westcoast's proposed mitigative measures and those set out in the attached conditions (see Appendix II), the operation of the Maxhamish Pipeline is not likely to cause significant adverse environmental effects. This represents a decision pursuant to paragraph 20(1)(a) of the CEAA.

2.3 Socio-Economic, Public Consultation and Land Matters

Westcoast stated that the Maxhamish Pipeline is located entirely on unsurveyed provincial crown lands within the province of British Columbia. The right-of-way is approximately 67.6 kilometres in length and of variable width. The land rights for the pipeline are currently held by AEC under a statutory right-of-way granted by the British Columbia Assets and Land Corporation (BCALC). Westcoast stated that, when all required approvals for the purchase of the Maxhamish Pipeline are in place, it will apply to the BCALC for transfer of the statutory right-of-way from AEC to Westcoast.

In response to information requests from the Board, Westcoast stated that it had not conducted an Early Public Notification (EPN) program for the purchase of the Maxhamish Pipeline. It believed that Part II of the Board's *Guidelines for Filing Requirements (1995)* (the Guidelines) require an EPN program in the context of a section 52 application to construct pipeline facilities. Since the application for the purchase of the Maxhamish Pipeline is made under subsection 74(1) of the Act and includes a section 52 application for a certificate to operate the pipeline, Westcoast requested exemption from the requirements of Part II of the Guidelines. It stated that the purchase of the pipeline would not result in any potentially-adverse environmental or socio-economic effects as it is an existing in-service pipeline.

Views of the Board

The Board notes that the statutory right-of-way for the Maxhamish Pipeline is currently held by AEC and that the purchase of the pipeline would not require the acquisition of any additional lands for the continued operation of the pipeline. The Board also notes Westcoast's plans to apply to BCALC to transfer the statutory right-of-way from AEC to

Westcoast. The Board finds that Westcoast has appropriately addressed the lands and right-of-way matters for the purchase of the Maxhamish Pipeline.

The Board accepts that the purchase of the Maxhamish Pipeline would not result in any potentially-adverse environmental or socio-economic effects as it is an existing in-service pipeline. The Board determined that exemption from the requirements of Part II of the Guidelines to conduct an EPN program is appropriate in this case.

Chapter 3

Supply, Transportation and Markets

3.1 Supply

The Maxhamish Pipeline facility is currently providing service for gas pools located in the Chinkeh and Mattson formations in the Maxhamish Field. As of 31 March 2000, Westcoast estimates that there were remaining recoverable proven raw gas reserves of 8 874 10^6m^3 (314 Bcf) in the producing pools. In addition, the Maxhamish area contains recoverable proven raw gas reserves estimated at 1 241 10^6m^3 (44 Bcf) that are still unconnected. Westcoast has included the unconnected Celibeta Lake area that has recoverable proven raw gas reserves estimated at 70 10^6m^3 (2.5 Bcf) and 2 072 10^6m^3 (73 Bcf) of probable raw gas reserves as part of its supply basin.

Undiscovered recoverable raw gas potential is in an area east of the Liard River, west of 122 ° longitude and south of 61 ° latitude and was estimated by Westcoast to be 20 580 10^6m^3 (726 Bcf). This gas potential is expected to be found in Cretaceous sands as well as Mattson, Jean Marie and Nahanni carbonates.

The Westcoast deliverability forecast indicates that a daily raw gas volume total of 2 123 $10^3m^3/d$ (75 MMcf/d) is expected to be maintained until 2008. Gas volumes from undiscovered gas potential will be needed by 2003 to maintain the daily deliverability total.

In its application, Westcoast noted that the purchase of the Maxhamish Pipeline would permit it to extend its gathering facilities into the Maxhamish supply basin within northeastern B.C. and Alberta. Westcoast stated that this potential new source of supply would help increase the utilization of its gathering and processing facilities in the Fort Nelson resource area. When questioned on what was the "potential new source of supply" referred to in its application, Westcoast responded that this new source of supply was gas from the Fort Liard area.

Views of the Board

The Board accepts Westcoast's estimate of gas supply as reasonable and is satisfied that the facilities will continue to be utilized. The 15-year deliverability forecast by Westcoast also appears to be reasonable to the Board.

The Board has taken notice of the fact that gas from the Fort Liard area is currently flowing through the pipeline owned and operated by Shiha Energy Transmission Ltd., another pipeline owned and operated by Paramount Resources Ltd. and finally through the Maxhamish Pipeline to Westcoast's Fort Nelson gathering system. The supply from the Fort Liard area that was referred to by Westcoast is therefore already flowing on the Maxhamish Pipeline.

3.2 Transportation and Markets

Under Westcoast's Framework for Light-handed Regulation (the Framework), Westcoast and AEC negotiated an overall package which included the purchase of the Maxhamish Pipeline facilities and tolls for gathering services in the Fort Nelson area. Westcoast also indicated that it has negotiated gathering and processing contracts with all third-party shippers on the Maxhamish Pipeline.

The Maxhamish Pipeline raw gas is delivered to Westcoast's Beaver River Pipeline and then transported to the Fort Nelson Gas Plant for processing. After processing, the gas is available for transmission to Canadian domestic markets and to the United States export market.

Views of the Board

The Board is satisfied that there is sufficient market demand for the gas to ensure that the Maxhamish Pipeline will continue to be used and useful for a reasonable period of time. The Board also notes that, under the Framework, Westcoast assumes responsibility for utilization of the facilities and for any associated costs for stranded assets.

Chapter 4

Concerns of the Ministry

The Ministry stated that it had three principal concerns with respect to Westcoast's application. Each of these concerns is discussed below.

4.1 Jurisdiction

The Ministry submitted in its final argument that it was concerned that, through a simple change in ownership, a provincially approved and regulated pipeline will fall under federal regulation. Westcoast did not address the jurisdictional issue in its final argument but responded to the Ministry's submissions in Reply. No other intervenor made submissions on this point.

The Ministry submitted that the mere change in ownership of the Maxhamish Pipeline does not alter the fact that the pipeline remains fundamentally a local undertaking that should be provincially regulated. The purpose and function of the pipeline are different from Westcoast's larger pipeline facilities, whose purpose and function are the inter-provincial and international transportation of gas. The pipeline that is the subject of this application is not of an interprovincial connecting nature. The Ministry stated that there is little evidence on the record to show that the pipeline will be functionally integrated into Westcoast's system. The purpose and function of the pipeline are different from Westcoast's interprovincial system and its purchase by Westcoast would not cause it to lose its distinct and local character. In support of its position, the Ministry relied on the dissenting opinion of Madam Justice McLachlin (as she then was) in *Westcoast Energy Inc.* v. *Canada (National Energy Board)*, [1998] 1 S.C.R. 322 (hereinafter *Westcoast Energy*).

Westcoast argued in reply that the Ministry's submission on jurisdiction was patently wrong on both the facts and the law. Westcoast quoted extensively from the majority opinion of the Supreme Court in the *Westcoast Energy* decision, noting that the Supreme Court affirmed that there is exclusive federal jurisdiction over the entire Westcoast system, including not only existing facilities but proposed expansion facilities. Westcoast submitted that once the Board approved the purchase and operation of the applied-for pipeline it would be fully integrated into Westcoast's operations and subject to common control, direction and management with the rest of the Westcoast system. The ownership history of the facilities purchased by Westcoast is constitutionally irrelevant. What is important is how Westcoast actually operates its business, not how certain facilities used to be owned and operated by others. Finally, Westcoast noted that certain of its federally-regulated facilities moved into provincial jurisdiction when Westcoast sold them to another company.

Views of the Board

The decision of the Supreme Court of Canada in *Westcoast Energy* makes it clear that the Westcoast system falls under federal jurisdiction. This includes the gathering and processing facilities operated by Westcoast, as well as the mainline. The Supreme Court held that the primary factor to consider is whether the various operations are functionally

integrated and subject to common management, control and direction. The Court determined that Westcoast's gathering pipelines, processing plants and mainline transmission pipeline met this test and that therefore the Westcoast system constitutes a single federal undertaking.

The evidence before the Board is that the Maxhamish Pipeline will be functionally integrated into the Westcoast system and will be subject to common management, operation and control with the rest of the system. The Board is not persuaded by the Ministry's argument that the pipeline would remain fundamentally provincial in character if it is purchased by Westcoast. It is clear from the decision of the Supreme Court of Canada in *Westcoast Energy* that portions of the Westcoast system that are functionally integrated and subject to common management, control and direction cannot be hived off and placed under provincial jurisdiction. The submission of the Ministry relied solely on the dissenting opinion in *Westcoast Energy* and did not address the fact that the majority clearly ruled that the entire Westcoast system falls under federal jurisdiction. There is nothing about the Maxhamish Pipeline that would suggest that it is an exception to the principles set out in *Westcoast Energy*.

The Board is therefore of the view that the Maxhamish Pipeline would fall under federal jurisdiction should it become part of the Westcoast system, as contemplated by this application.

4.2 Concentration of Ownership

The Ministry expressed concern about the concentration of ownership of natural gas processing and gathering facilities in Northeast B.C. as it may allow Westcoast to exercise market power. The Ministry stated that, due to their size and ability to negotiate with Westcoast, larger producers may not be affected by this concentration of ownership. However, the Ministry's concern was that smaller producers may not be in the same position to negotiate as effectively with Westcoast and may therefore be unable to obtain terms which are as advantageous as those obtained by larger producers.

The Ministry stated that the concentration of ownership of gathering and processing facilities necessitates an effective mechanism to ensure that the Province's natural gas resources are being exploited in an economically efficient manner. While this mechanism has traditionally been economic regulation by the NEB, the Ministry noted that, since 1996, the Framework has increasingly taken the place of such regulation. In the Ministry's view, the Framework does not effectively control the ability of Westcoast to exert market power, particularly over small shippers, and may therefore be an inadequate tool to ensure an economically efficient exploitation of the natural gas resource.

Westcoast submitted that its purchase of the Maxhamish Pipeline from AEC will not have a negative impact on the efficient exploitation of natural gas resources. Westcoast noted that AEC is an oil and gas exploration and production company, and is not a competitor of Westcoast in providing gathering and processing services in Northeast B.C. Further, Westcoast stated that the Maxhamish Pipeline does not compete with Westcoast in the provision of gathering and processing services in Northeast B.C. In fact, the Maxhamish Pipeline is, in effect, an extension of Westcoast's existing Fort Nelson raw gas transmission (RGT) system. Accordingly, Westcoast argued that there is no basis for the argument that this purchase by Westcoast increases concentration and reduces competition for providing such services.

Westcoast also noted that its tolls for gathering and processing services remain subject to economic regulation by the NEB under Part IV of the Act and the Framework does not in any way fetter the Board's jurisdiction to regulate Westcoast's tolls. Further, the Framework contains provisions and mechanisms specifically designed to protect the rights of smaller shippers, all of which remain in effect and available to any shipper.

Views of the Board

The Board views the Maxhamish Pipeline as an extension of Westcoast's Fort Nelson RGT system, bringing raw gas to the Fort Nelson Plant for processing. The Board does not believe that the Maxhamish Pipeline is in competition with Westcoast's existing RGT facilities in the provision of gathering and processing services in Northeast B.C. In the Board's opinion, Westcoast's purchase of this pipeline will not reduce competition in the provision of such services.

With respect to the Ministry's concerns with the Framework and its impact on smaller shippers, the Board notes its comments from its decision approving the Framework.

"The Board notes the broad support for the Framework. The open workshop and the comment procedure following the workshop have given all interested parties an opportunity to obtain further details with respect to the terms of the Framework and to provide comments.

Given the many innovative provisions in the Framework, it is not possible at this time to anticipate the nature and extent of issues that may arise in respect of the implementation of the Framework. To this end, the Board notes that the proposed complaints procedure will allow recourse to the Board to achieve resolution of all issues as and when they may arise.

In continuing to fulfill its mandate in respect of the regulation of Westcoast's tolls and tariffs, and to enable the Board to respond to related issues as they may arise, the Board intends to monitor developments in the implementation of the Framework."

Should the Ministry or any other party believe that the Framework no longer adequately serves the needs of shippers, an application for review or amendment could be brought to the Board.

4.3 Benefits from Operation of the Pipeline

The Ministry also submitted that Westcoast has made an application for a Certificate of Public Convenience and Necessity without having demonstrated any benefit arising from its operation of the Maxhamish Pipeline. In the Ministry's view, Westcoast must show more than that it has the expertise and creditworthiness to operate the pipeline. It must show that Westcoast's operation of the pipeline is needed and desirable in the public interest. The Ministry submitted that all of the benefits provided by the existence of the pipeline, including the potential to open a new source of supply, would be present irrespective of who operates it.

Westcoast stated that it is in the business of providing transportation services to third parties whereas AEC is not. Westcoast stated that, through its ownership and operation of the pipeline, it will be able to provide gathering and processing services to third parties with gas supply in the area. In the future, Westcoast will be able to expand and extend the pipeline to connect additional sources of gas supply and to provide service to other area producers.

Views of the Board

Section 52 of the Act requires the Board, before issuing a certificate, to satisfy itself that the pipeline is and will be required by the present and future public convenience and necessity. In considering an application for a certificate, the Board shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant and may have regard to certain specific considerations that are listed in the section. In this case, as Westcoast is applying for a certificate to operate an existing pipeline, the Board's overriding responsibility is to satisfy itself that the pipeline will be used and useful for a reasonable period of time. In the Board's view, the issue of benefits raised by the Ministry is not relevant to this consideration in this case.

Chapter 5

Disposition

The foregoing constitutes our Reasons for Decision in respect of the application heard by the Board in the GHW-3-2000 proceeding.

The Board approves Westcoast's application to purchase the Maxhamish Pipeline and has issued Order MO-4-2001, as shown in Appendix III.

The Board is satisfied from the evidence that the Maxhamish Pipeline is and will be required by the present and future public convenience and necessity. Therefore, subject to the approval of the Governor in Council, a certificate of public convenience and necessity will be issued pursuant to Part III of the Act.

Westcoast applied for exemption from the requirements of sections 30, 31 and 47 of the Act. Under section 58 of the Act, the Board only has authority to exempt pipelines less than 40 kilometres in length from these provisions; the Maxhamish Pipeline exceeds 40 kilometres. However, the Board is of the view that section 47 and the portions of sections 30 to 33 which pertain to new construction are not applicable in this case since Westcoast is only seeking a certificate to operate a pipeline as opposed to a certificate of construction and operation. Westcoast does not need to apply for a leave to open since the pipeline is already in operation. Provisions relating to plans, profiles and books of reference are similarly not applicable in this case because Westcoast is only applying for a certificate to operate an existing pipeline. The applied-for exemption is therefore not required.

K.W. Vollman
Chairman

J.A. Snider
Member

R.J. Harrison
Member

E. Quarshie
Member

D. Emes
Member

C. Dybwad
Member

Calgary, Alberta
March 2001

Appendix I

List of Issues

1. The safety of the operation of the applied-for facilities.

2. The potential environmental and socio-economic effects of the operation of the applied-for facilities.

3. The financial viability of the applied-for facilities.

4. The economic feasibility of the applied-for facilities.

5. The appropriate terms and conditions to be included in any approval which may be granted.

Appendix II

Certificate Conditions

1. Unless the Board otherwise directs, Westcoast shall implement or cause to be implemented all of the policies, practices, recommendations, and procedures for the protection of the environment included in or referred to in its application, or as otherwise adduced in evidence before the Board during the GHW-3-2000 proceeding.

2. Unless the Board otherwise directs, Westcoast shall, at least 15 days prior to the commencement of any work within any watercourse where Department of Fisheries and Oceans-Canadian Coast Guard has required authorization pursuant to the *Navigable Waters Protection Act*, provide confirmation that those authorizations have been obtained and a description of any conditions to the authorizations.

3. Unless the Board otherwise directs, Westcoast shall, when the Maxhamish Pipeline is integrated into Westcoast's Emergency Response Plan (ERP), conduct a study to determine the effect of a combustible rupture of the pipeline on the environment, health and safety and to file that study with the Board. Based on the results of the study, Westcoast shall advise the Board of any changes the Company has made to the ERP.

4. Unless the Board otherwise directs, Westcoast shall, when the Maxhamish Pipeline commences to flow sour gas, file with the Board a study of:

   (i) the dispersion characteristics of flaring residual wastes, including pigging wastes, and the effect of the flaring operations on the environment, health and safety;

   (ii) the effects of a combustible rupture of the pipeline on the environment, health and safety; and

   (iii) Westcoast shall include any mitigative measures the Company proposes to minimize the impacts resulting from the studies referred to in items (i) and (ii).

Appendix III

Order MO-4-2001

IN THE MATTER OF the National Energy Board Act (the Act) and the regulations made thereunder; and

IN THE MATTER OF an application pursuant to section 74 of the Act by Westcoast Energy Inc. (Westcoast), filed with the National Energy Board (the Board) under File 3200-W005-10.

BEFORE the Board on 19 March 2001

WHEREAS the Board has received an application from Westcoast dated 13 September 2000 pursuant to section 74 of the Act for approval to purchase from AEC Oil & Gas Co. Ltd. (AEC) approximately 67.6 kilometres (42 miles) of 323.9 mm (NPS 12) outside diameter pipeline and associated facilities in the Maxhamish area of northeast British Columbia (the Maxhamish Pipeline);

AND WHEREAS the Board has examined the application pursuant to Hearing Order GHW-3-2000 and considers it to be in the public interest to grant the relief requested;

IT IS ORDERED THAT, pursuant to section 74 of the Act, Westcoast is granted leave to purchase the Maxhamish Pipeline from AEC.

NATIONAL ENERGY BOARD

Michel L. Mantha
Secretary

Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décision

Westcoast Energy Inc.

GHW-3-2000

Mars 2001

Achat et exploitation d'installations

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Westcoast Energy Inc.

Demande datée du 13 septembre 2000
concernant l'achat et l'exploitation du pipeline
Maxhamish

GHW-3-2000

Mars 2001

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2001
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2001-1F
ISBN 0-662-85615-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb.gc.ca
Télécopieur : (403) 292-5576
Téléphone : (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office :
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2001 as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/2001-1E
ISBN 0-662-30039-4

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb.gc.ca
FAX: (403) 292-5576
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Abréviations ii

Exposé et comparutions iii

1. Introduction 1
1.1 Demande 1
1.2 Examen environnemental préalable 1

2. Installations et questions environnementales 3
2.1 Description des installations 3
2.2 Questions environnementales 4
2.3 Aspects socio-économiques, consultation publique et questions foncières 4

3. Approvisionnement, transport et marchés 6
3.1 Approvisionnement 6
3.2 Transport et marchés 7

4. Préoccupations du Ministère 8
4.1 Transfert de compétence 8
4.2 Concentration de la propriété 9
4.3 Avantages découlant de l'exploitation du pipeline 11

5. Dispositif 12

Liste des figures

1-1 Carte du pipeline Maxhamish 2

Liste des annexes

I Liste des questions 13
II Conditions du certificat 14
III Ordonnance MO-4-2001 15

Abréviations

AEC	AEC Oil & Gas Co. Ltd.
ASTM	American Society for Testing Materials
BCALC	British Columbia Assets and Land Corporation
Cadre	Cadre de réglementation assoupli
C.-B.	Colombie-Britannique
CSA	Association canadienne de normalisation
Directives	*Directives concernant les exigences de dépôt* (1995)
kPa	kilopascal
lb/po^2	livres par pouce carré (pression manométrique)
LCÉE	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
Ministère	ministère de l'Énergie et des Mines de la Colombie-Britannique
mm	millimètre
NPS	diamètre nominal du tuyau
ONÉ ou Office	Office national de l'énergie
PP	préavis public
PSM	pression de service maximale
PSMA	pression de service maximale admissible
Rapport	rapport d'examen environnemental préalable
RPT-99	*Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres*
TGB	transport de gaz brut
Westcoast	Westcoast Energy Inc.

Exposé et comparutions

CONFORMÉMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande datée du 13 septembre 2000 que Westcoast Energy Inc. a présentée aux termes des articles 74 et 52 de la Loi en vue d'acheter et d'exploiter un pipeline de 323,9 mm (NPS 12) de diamètre extérieur et d'environ 67,6 kilomètres (42 milles) de longueur, y compris les installations connexes, situé dans le secteur Maxhamish, dans le nord-est de la Colombie-Britannique.

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience GHW-3-2000 de l'Office national de l'énergie.

DEMANDE EXAMINÉE par voie de mémoires.

DEVANT :

K.W. Vollman	Président
J.A. Snider	Membre
R.J. Harrison	Membre
E. Quarshie	Membre
D. Emes	Membre
C. Dybwad	Membre

COMPARUTIONS ÉCRITES :

Keith S. McClelland Bob Fraser	AEC Marketing
Keith S. McClelland Bob Fraser	AEC Oil & Gas Co. Ltd.
Christopher Jones	Ministère de l'Énergie et des Mines de la Colombie-Britannique
John Lutes Barry J. Jardine	Westcoast Energy Inc.

Chapitre 1

Introduction

1.1 Demande

Le 13 septembre 2000, Westcoast Energy Inc. (Westcoast) a déposé une demande aux termes des articles 74 et 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) en vue d'acheter et d'exploiter un pipeline de 323,9 mm (NPS 12) de diamètre extérieur et d'environ 67,6 kilomètres (42 milles) de longueur, y compris les installations connexes, situé dans le secteur Maxhamish, dans le nord-est de la Colombie-Britannique (ci-après désigné le pipeline Maxhamish). Westcoast a demandé à l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) de l'autoriser à acquérir les installations d'AEC Oil & Gas Co. Ltd. (AEC) et de lui délivrer un certificat d'utilité publique l'autorisant à exploiter le pipeline Maxhamish pour le transport de gaz brut acide. Westcoast a également demandé à être exemptée des exigences des articles 30, 31 et 47 de la Loi.

Le 9 novembre 2000, l'Office a décidé de tenir une audience par voie de mémoires pour recueillir la preuve et entendre les points de vue des parties intéressées, et il a diffusé l'ordonnance d'audience GHW-3-2000 qui comprenait les instructions sur le déroulement de l'instance et la liste préliminaire des questions.

Le 18 janvier 2001, le ministère de l'Énergie et des Mines de la Colombie-Britannique (le Ministère) a déposé un avis de motion dans lequel il enjoignait l'Office de rendre une ordonnance qui obligerait Westcoast à produire, relativement au pipeline Maxhamish, la convention d'achat-vente conclue entre elle-même et AEC le 27 juillet 2000, ainsi que toute autre convention connexe qui puisse exister. L'Office a établi un processus par voie de mémoires pour entendre la motion. Westcoast et AEC ont déposé des mémoires en réponse à la motion, et le Ministère a présenté des observations en guise de réplique.

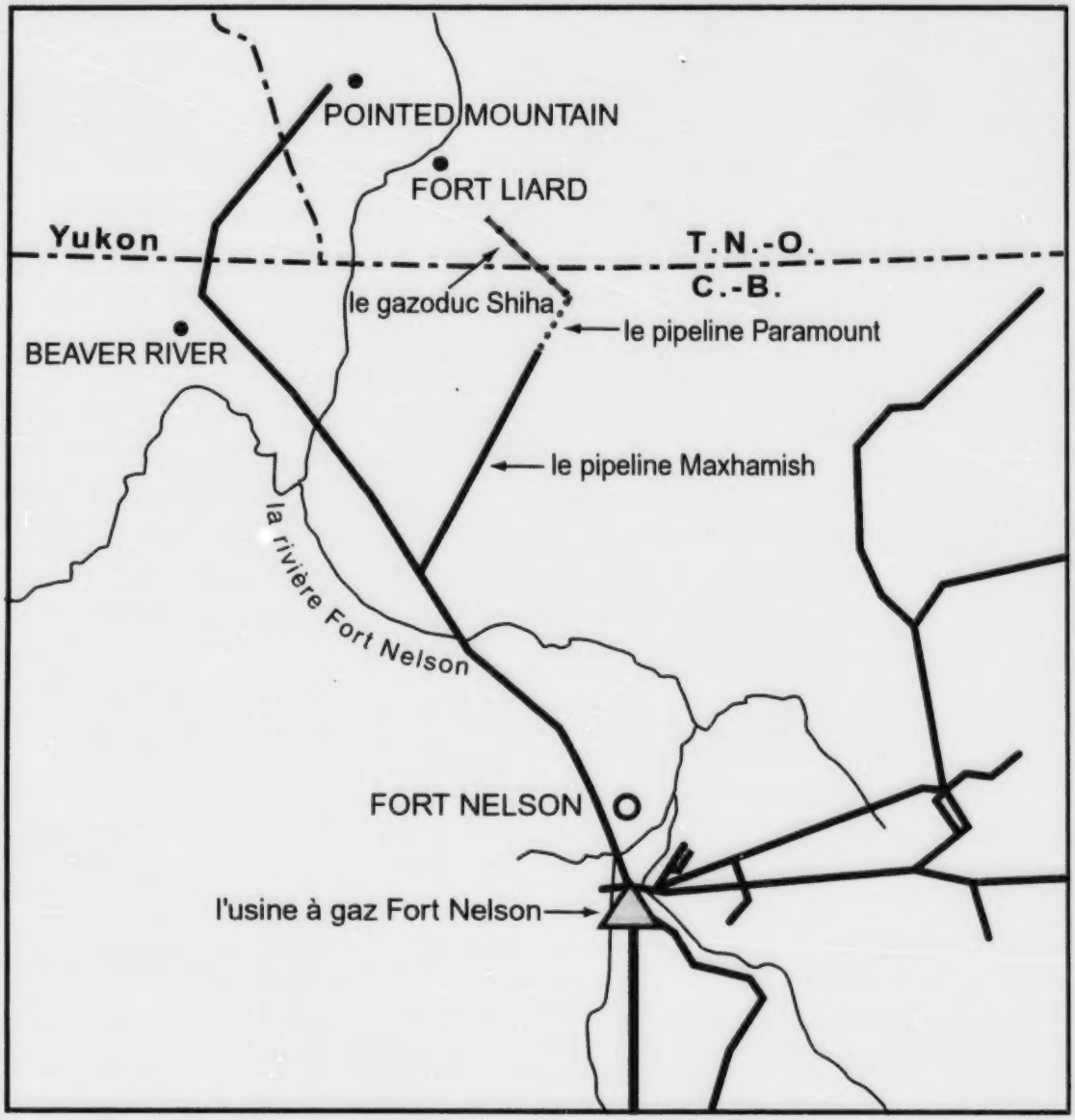
Le 8 février 2001, l'Office a décidé de rejeter la motion du Ministère, étant d'avis que les renseignements sollicités dans la motion étaient sans rapport avec la décision qu'il devait rendre sur la question de savoir si le pipeline sera utilisé et utile, et si son acquisition est conforme à l'intérêt public.

La figure 1-1 montre l'emplacement du pipeline Maxhamish.

1.2 Examen environnemental préalable

L'Office a mené un examen environnemental préalable à l'égard de l'exploitation du pipeline Maxhamish, en conformité avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). Ce faisant, l'Office a veillé à ce qu'il n'y ait pas de double emploi entre les processus exigés par la LCÉE et sa propre démarche de réglementation.

Figure 1-1
Carte du pipeline Maxhamish



Chapitre 2

Installations et questions environnementales

2.1 Description des installations

Le pipeline Maxhamish de 323,9 mm (NPS 12) de diamètre extérieur mesure environ 67,6 km de longueur et se raccorde au pipeline Beaver River de 610 mm (NPS 24) de diamètre extérieur, qui appartient à Westcoast. Il est situé à quelque 77 km au nord-ouest de Fort Nelson, en Colombie-Britannique (C.-B.), et se trouve entièrement dans les limites de cette province. Le pipeline est en service et sert actuellement à raccorder 44 puits producteurs au réseau Westcoast.

AEC a construit le pipeline Maxhamish au cours de l'hiver 1998-1999, après avoir obtenu l'approbation du Ministère le 29 septembre 1998. La B.C. Oil and Gas Commission a autorisé la mise en service du pipeline le 4 mars 1999. Le pipeline a été conçu, construit et éprouvé conformément aux exigences de la norme CAN/CSA-Z662-M96 de l'Association canadienne de normalisation, ainsi qu'aux autres codes et lois applicables. Le pipeline est conçu pour assurer le transport de gaz brut acide.

Même si le pipeline Maxhamish a été conçu et construit de manière à pouvoir soutenir une pression de service maximale (PSM) de 9 760 kPa (1 415 lb/po^2), Westcoast a indiqué que sa pression de service maximale admissible (PSMA) avait été fixée à 9 303 kPa (1 350 lb/po^2) pour la faire concorder avec la PSM du pipeline Beaver River. La PSMA de 9 303 kPa (1 350 lb/po^2) a été imposée en raison de l'absence de dispositifs de régulation de pression au point de raccordement des pipelines Maxhamish et Beaver River. Westcoast a indiqué que chaque point de réception le long du pipeline Maxhamish aura deux dispositifs de régulation de pression.

Les tubes utilisés dans la construction du pipeline répondent aux exigences techniques de la norme CSA-Z245.1 ainsi qu'à celles de l'ASTM. Pour assurer un contrôle intégral de la longueur des ruptures apparaissant pendant l'exploitation et les épreuves sous pression, tous les tubes pour canalisation sont de catégorie II et respectent les valeurs minimums d'absorption d'énergie qui sont prescrites dans la norme CSA-Z245.1.

Le pipeline tout entier est situé dans un emplacement de classe 1. Deux assemblages de vannes de sectionnement le long de la canalisation répondent à diverses exigences opérationnelles, et des sas de départ et d'arrivée permettent d'exécuter les opérations de raclage périodiques et les programmes d'inspection interne. Le pipeline n'a pas d'installations de compression.

Westcoast a indiqué qu'un revêtement en polyéthylène extrudé (YJ1) ainsi qu'un système de protection cathodique protègent le pipeline contre la corrosion. L'intérieur du pipeline est également protégé au moyen d'un inhibiteur de corrosion.

Westcoast a souligné que le pipeline Maxhamish sera exploité conformément aux prescriptions du *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (RPT-99).

Opinion de l'Office

L'Office est convaincu que le pipeline Maxhamish a été conçu, construit et éprouvé conformément aux normes et aux règlements pertinents afin de satisfaire aux exigences liées au transport de gaz acide. L'Office est également d'avis que les installations seront exploitées en conformité avec la Loi et le RPT-99.

2.2 Questions environnementales

L'Office a mené un examen environnemental préalable à l'égard du pipeline Maxhamish conformément à la LCÉE et a établi un rapport d'examen environnemental préalable (le Rapport) qui satisfait aux exigences de la LCÉE et à celles de sa propre démarche de réglementation. Outre les aspects environnementaux, le Rapport traite des questions touchant la consultation publique.

Opinion de l'Office

L'Office a examiné le Rapport et juge que, compte tenu de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation proposées par Westcoast et de celles qui sont énoncées dans les conditions ci-jointes (voir l'annexe II), l'exploitation du pipeline Maxhamish n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Ceci représente une décision aux termes de l'alinéa 20(1)*a)* de la LCÉE.

2.3 Aspects socio-économiques, consultation publique et questions foncières

Westcoast a déclaré que le pipeline Maxhamish se trouve entièrement sur des terres publiques non levées de la province de la Colombie-Britannique. L'emprise, qui fait environ 67,6 kilomètres de longueur, est de largeur variable. AEC détient les droits fonciers des terrains sur lesquels se trouve le pipeline en vertu de l'octroi d'une emprise légale par la British Columbia Assets and Land Corporation (BCALC). Westcoast a indiqué qu'une fois que toutes les approbations requises pour l'achat du pipeline seront en place, elle présentera une demande à la BCALC en vue de se faire transférer l'emprise légale détenue par AEC.

En réponse à des demandes de renseignements de l'Office, Westcoast a indiqué qu'elle n'avait pas mené de programme de préavis public (PP) concernant l'achat du pipeline Maxhamish. Elle croyait que la partie II des *Directives concernant les exigences de dépôt* (1995) de l'Office (les Directives) n'exigeait l'exécution d'un programme de PP que dans le contexte d'une demande aux termes de l'article 52 qui porte sur la construction d'installations pipelinières. Comme la demande d'achat du pipeline Maxhamish a été faite aux termes du paragraphe 74(1) de la Loi et qu'elle comprend une demande aux termes de l'article 52 pour obtenir un certificat autorisant l'exploitation du pipeline, Westcoast a demandé à être exemptée des exigences de la partie II des Directives. Elle a souligné que l'achat du pipeline n'était pas susceptible d'entraîner d'éventuels effets environnementaux ou socio-économiques négatifs, car il s'agissait d'un pipeline déjà en service.

Opinion de l'Office

L'Office constate qu'AEC est l'actuel détenteur de l'emprise légale du pipeline Maxhamish et que l'achat du pipeline n'exigera pas l'acquisition de terrains additionnels aux fins de son exploitation continue. L'Office note également que Westcoast prévoit présenter une demande à la BCALC pour se faire transférer l'emprise. L'Office est d'avis que Westcoast a traité convenablement les questions relatives aux terres et aux emprises que soulève l'achat du pipeline Maxhamish.

L'Office convient du fait que l'achat du pipeline Maxhamish n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux ou socio-économiques négatifs puisqu'il s'agit d'un pipeline déjà en service. L'Office a déterminé qu'il était approprié, dans ce cas précis, d'accorder une exemption des exigences de la partie II des Directives en ce qui touche l'exécution d'un programme de PP.

Chapitre 3

Approvisionnement, transport et marchés

3.1 Approvisionnement

Le pipeline Maxhamish dessert actuellement des gisements gaziers situés dans les formations de Chinkeh et de Mattson du champ Maxhamish. Au 31 mars 2000, Westcoast estimait à 8 874 10^6m^3 (314 10^9pi^3) les réserves prouvées récupérables de gaz brut qui restaient dans les gisements producteurs. En outre, on estime que le secteur Maxhamish recèle 1 241 10^6m^3 (44 10^9pi^3) de réserves prouvées récupérables de gaz brut qui ne sont pas encore connectées. Westcoast a inclus dans son bassin d'approvisionnement le secteur non connecté Celibeta Lake qui renferme des réserves prouvées récupérables de gaz brut évaluées à 70 10^6m^3 (2,5 10^9pi^3), et des réserves probables de 2 072 10^6m^3 (73 10^9pi^3).

Des réserves potentielles, non encore découvertes, de gaz brut recouvrable se trouvent dans une région à l'est de la rivière Liard, située à l'ouest de 122 degrés de longitude et au sud de 61 degrés de latitude, et Westcoast les évaluent à 20 580 10^6m^3 (726 10^9pi^3). On s'attend à trouver ce potentiel gazier dans les sables du Crétacé et dans les carbonates des formations de Mattson, Jean Marie et Nahanni.

Les prévisions de Westcoast concernant la productibilité établissent à 2 123 $10^3m^3/j$ (75 $10^6pi^3/j$) la production quotidienne totale de gaz brut pouvant être maintenue jusqu'en 2008. À compter de 2003, il faudra puiser dans le potentiel gazier non encore découvert pour soutenir la productibilité quotidienne prévue.

Dans sa demande, Westcoast a souligné que l'achat du pipeline Maxhamish lui permettrait de prolonger son réseau de collecte jusqu'au bassin d'approvisionnement Maxhamish, situé dans le nord-est de la Colombie-Britannique et l'Alberta. D'après Westcoast, cette nouvelle source potentielle d'approvisionnement contribuerait à une utilisation accrue de ses installations de collecte et de traitement établies dans la zone de ressources Fort Nelson. Lorsqu'on lui a demandé de préciser quelle était la «nouvelle source potentielle d'approvisionnement» mentionnée dans sa demande, Westcoast a indiqué qu'il s'agissait de ressources gazières du secteur Fort Liard.

Opinion de l'Office

L'Office trouve raisonnable l'estimation de l'approvisionnement en gaz que Westcoast a fournie et est convaincu que les installations continueront d'être utilisées. Selon l'Office, la prévision de 15 ans concernant la productibilité que Westcoast a présentée paraît également raisonnable.

L'Office prend bonne note du fait que le gaz du secteur Fort Liard est actuellement acheminé par un pipeline possédé et exploité par Shiha Energy Transmission Ltd. et un autre pipeline dont Paramount Resources Ltd. est propriétaire-exploitante, ainsi que grâce au pipeline Maxhamish qui mène au réseau collecteur de Westcoast à Fort Nelson.

Par conséquent, le pipeline Maxhamish transporte déjà l'approvisionnement du secteur Fort Liard auquel Westcoast a fait allusion.

3.2 Transport et marchés

Aux termes de son Cadre de réglementation assoupli (Cadre), Westcoast a négocié avec AEC une convention globale qui comprenait l'achat des installations du pipeline Maxhamish et l'établissement des droits à payer pour les services de collecte dans la région de Fort Nelson. Westcoast a aussi indiqué qu'elle avait négocié des contrats de services de collecte et de traitement avec tous les tiers expéditeurs qui utilisent le pipeline Maxhamish.

Le gaz brut acheminé par le pipeline Maxhamish est livré au pipeline Beaver River de Westcoast, puis transporté par ce dernier jusqu'à l'usine à gaz Fort Nelson pour y être traité. Après le traitement, il est prêt à être acheminé vers des marchés au Canada, ou exporté aux États-Unis.

Opinion de l'Office

L'Office est convaincu que la demande de gaz sur le marché est suffisante pour garantir que le pipeline Maxhamish continuera d'être utilisé et utile pendant une période raisonnable. L'Office constate également que, suivant le Cadre, Westcoast assume toute responsabilité concernant l'utilisation des installations et les coûts éventuels qu'entraînerait une sous-utilisation de certains actifs.

Chapitre 4

Préoccupations du Ministère

Le Ministère a indiqué qu'il avait trois grandes préoccupations au sujet de la demande de Westcoast. Nous examinons chacune d'entre elles ci-dessous.

4.1 Transfert de compétence

Le Ministère a soutenu dans sa plaidoirie finale qu'il s'inquiétait de ce qu'un pipeline approuvé et réglementé par une province devienne de ressort fédéral du seul fait d'un transfert de propriétaire. Westcoast n'a pas abordé la question de la compétence dans sa plaidoirie finale, mais elle a répondu aux observations du Ministère dans sa réplique. Aucun autre intervenant n'a formulé d'observations sur ce point.

Le Ministère a laissé entendre que le transfert de la propriété du pipeline Maxhamish ne change rien au fait que le pipeline demeure fondamentalement une entreprise locale qui devrait être réglementée à l'échelle provinciale. La raison d'être et la fonction du pipeline diffèrent de celles des installations pipelinières plus importantes de Westcoast, qui sont vouées au transport interprovincial et international du gaz. Le pipeline visé par la présente demande n'a pas pour objet d'assurer un lien interprovincial. Le Ministère a soutenu qu'il y a peu d'éléments de preuve au dossier indiquant que le pipeline sera intégré sur le plan fonctionnel au réseau de Westcoast. La raison d'être et la fonction du pipeline diffèrent de celles du réseau interprovincial de Westcoast, et son achat par cette dernière ne lui enlève pas son caractère distinct et local. Pour appuyer ce point de vue, le Ministère a invoqué l'opinion dissidente de la juge McLachlin (telle qu'elle s'appelait alors) dans l'affaire *Westcoast Energy Inc.* c. *Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322 (désignée ci-après *Westcoast Energy*).

Dans sa réplique, Westcoast a soutenu que les arguments du Ministère concernant la compétence à l'égard du pipeline étaient manifestement entachés d'erreurs de droit et de fait. Westcoast a cité de larges extraits de l'opinion majoritaire de la Cour suprême dans la décision *Westcoast Energy*, notant que la Cour avait affirmé que le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive sur l'ensemble du réseau Westcoast, ce qui comprend non seulement les installations en place, mais aussi les agrandissements proposés. Westcoast a fait valoir qu'une fois que l'Office aura approuvé l'achat et l'exploitation du pipeline visé par la demande, ce dernier sera pleinement intégré aux opérations de Westcoast et assujetti à une direction, à une gestion et à un contrôle communs, comme toutes les autres composantes du réseau. La propriété antérieure des installations achetées par Westcoast est sans importance au plan constitutionnel. Ce qui importe c'est la façon dont Westcoast mène ses opérations, non pas la question de savoir à qui les installations ont appartenu auparavant et comment elles ont été exploitées. Westcoast a souligné, enfin, que certaines de ses installations de ressort fédéral sont passées sous compétence provinciale lorsqu'elle les a vendues à une autre société.

Opinion de l'Office

La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Westcoast Energy* établit clairement que le réseau Westcoast est de ressort fédéral. Cela englobe les installations de collecte et de traitement exploitées par Westcoast, ainsi que sa canalisation principale. La Cour suprême a statué que le premier facteur à considérer était celui de savoir si les diverses opérations sont intégrées sur le plan fonctionnel et assujetties à une gestion, à une direction et à un contrôle communs. La Cour a déterminé que les canalisations de collecte, les usines de traitement et la canalisation principale de Westcoast satisfont à ce critère et que le réseau Westcoast constitue donc une entreprise unique de ressort fédéral.

Selon la preuve produite devant l'Office, le pipeline sera intégré sur le plan fonctionnel au réseau Westcoast et sera soumis à une gestion, à une direction et à un contrôle communs au même titre que le reste du réseau. L'Office ne s'est pas laissé convaincre par l'argument du Ministère selon lequel le pipeline demeurerait fondamentalement de caractère provincial s'il était acheté par Westcoast. Il ressort clairement de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Westcoast Energy* que des parties du réseau Westcoast qui sont intégrées sur le plan fonctionnel et assujetties à une gestion, à une direction et à un contrôle communs ne peuvent pas être isolées et placées sous la compétence d'une province. Les observations du Ministère étaient basées uniquement sur l'opinion dissidente exprimée dans l'affaire *Westcoast Energy* et ne tenaient pas compte du fait que la majorité avait clairement statué que l'ensemble du réseau Westcoast est de ressort fédéral. En ce qui concerne le pipeline Maxhamish, rien ne donne à penser que le pipeline fait exception aux principes énoncés dans l'affaire *Westcoast Energy*.

Par conséquent, l'Office est d'avis que le pipeline Maxhamish serait de ressort fédéral s'il venait à faire partie du réseau Westcoast, tel que c'est envisagé dans la demande.

4.2 Concentration de la propriété

Le Ministère a exprimé des craintes au sujet de la concentration de la propriété des installations de collecte et de traitement du gaz naturel dans le nord-est de la Colombie-Britannique, concentration qui pourrait permettre à Westcoast d'exercer un pouvoir dominant sur le marché. Il a fait valoir qu'en raison de leur importance et de leur capacité de négocier avec Westcoast, les gros producteurs ne seront peut-être pas touchés par une telle concentration de la propriété. Cependant, le Ministère s'inquiète que les petits producteurs ne soient pas aussi bien placés pour négocier efficacement avec Westcoast et que, par conséquent, ils n'arrivent pas à obtenir des conditions aussi avantageuses que les producteurs plus importants.

Le Ministère a souligné que, face à la concentration de la propriété des installations de collecte et de traitement du gaz naturel, il faut un mécanisme efficace pour garantir que les ressources en gaz naturel de la province soient exploitées de la manière la plus efficiente possible. La réglementation économique exercée par l'ONÉ a traditionnellement constitué ce mécanisme, mais, a souligné le Ministère, le Cadre de réglementation assoupli de Westcoast s'est progressivement substitué à la réglementation de l'Office depuis 1996. Selon le Ministère, ce Cadre ne permet pas de bien limiter la capacité de Westcoast d'exercer un pouvoir de marché, surtout à l'égard des petits expéditeurs, et peut donc s'avérer inadéquat pour ce qui est d'assurer une exploitation efficiente des ressources en gaz naturel.

Westcoast a soutenu que l'achat du pipeline Maxhamish d'AEC ne nuira pas à l'exploitation efficiente des ressources en gaz naturel. Elle a rappelé qu'AEC est une société d'exploration et de production de gaz et de pétrole, et non pas un concurrent de Westcoast pour la fourniture de services de collecte et de traitement dans le nord-est de la Colombie-Britannique. Westcoast a ajouté que le pipeline Maxhamish ne lui fait pas concurrence en ce qui touche la prestation de ces services dans le nord-est de la province et qu'il s'agit, en fait, d'un prolongement du réseau de transport de gaz brut (TGB) qu'elle exploite dans la région de Fort Nelson. Par conséquent, selon Westcoast, l'argument selon lequel cet achat accroît la concentration de la propriété et réduit la concurrence au chapitre de la prestation des services est dépourvu de tout fondement.

Westcoast a aussi fait remarquer que les droits qu'elle perçoit au titre des services de collecte et de traitement demeurent assujettis à la réglementation économique de l'Office, exercée aux termes de la partie IV de la Loi, et que le Cadre ne limite aucunement la compétence de l'Office quant à la réglementation des droits de Westcoast. En outre, le Cadre renferme des dispositions et des mécanismes conçus spécialement pour protéger les droits des petits expéditeurs, et ces moyens restent en vigueur et demeurent accessibles à tout expéditeur.

Opinion de l'Office

L'Office voit le pipeline Maxhamish comme un prolongement du réseau de TGB de Westcoast à Fort Nelson, dont l'objet est d'amener la production de gaz brut jusqu'à l'usine Fort Nelson en vue de son traitement. Selon l'Office, le pipeline Maxhamish ne fait pas concurrence aux installations de TGB actuelles de Westcoast pour ce qui est d'offrir des services de collecte et de traitement dans le nord-est de la Colombie-Britannique. À son avis, l'achat du pipeline par Westcoast n'aura pas pour effet de réduire la concurrence au chapitre de la prestation de ces services.

Pour ce qui concerne les craintes que le Ministère a soulevées au sujet du Cadre et de son incidence sur les expéditeurs de faible importance, l'Office rappelle les commentaires qu'il a formulés au moment de rendre la décision d'approuver le Cadre.

«L'Office constate que le Cadre jouit d'un large appui dans l'industrie. L'atelier public, complété par le processus de commentaire subséquent, a donné à toutes les parties intéressées l'occasion d'obtenir des précisions sur les modalités du Cadre et de formuler leurs observations.

«Étant donné le caractère innovateur de plusieurs des dispositions du Cadre, on ne peut prévoir la nature et la portée des problèmes susceptibles de se présenter. Par conséquent, l'Office souligne que le processus proposé de règlement des plaintes permettra aux parties d'avoir recours à l'Office pour la résolution de tels problèmes, s'il en survient.

«Pour continuer de remplir son mandat relativement à la réglementation des droits et tarifs de Westcoast, et pour être en mesure de connaître des questions connexes qui pourraient surgir, l'Office a l'intention de suivre le processus de mise en oeuvre du Cadre.»

Si le Ministère ou une autre partie estime que le Cadre ne sert plus les besoins des expéditeurs comme il se doit, il convient de saisir l'Office d'une demande de révision ou de modification.

4.3 Avantages découlant de l'exploitation du pipeline

Le Ministère a souligné que Westcoast avait sollicité un certificat d'utilité publique, mais n'avait pas fait la preuve qu'il y aurait des avantages particuliers à ce qu'elle exploite le pipeline Maxhamish. Le Ministère était d'avis qu'il ne suffisait pas que Westcoast démontre qu'elle avait l'expertise et la solvabilité voulues pour exploiter le pipeline. Westcoast doit prouver, en effet, qu'il est nécessaire et souhaitable pour l'intérêt public qu'elle exploite le pipeline. Le Ministère a soutenu que tous les avantages que procure le pipeline, y compris la possibilité d'ouvrir l'accès à une nouvelle source d'approvisionnement, existeraient peu importe la société qui exploite le pipeline.

Westcoast a déclaré que son but commercial est d'offrir des services de transport à des tiers, mais que ce n'est pas celui d'AEC. Elle a souligné qu'en tant que propriétaire et exploitante du pipeline, elle pourra offrir des services de collecte et de traitement à des tiers qui détiennent des approvisionnements en gaz dans la région. Dans le futur, Westcoast pourra agrandir et prolonger le pipeline pour y raccorder d'autres sources d'approvisionnement en gaz et desservir d'autres producteurs de la région.

Opinion de l'Office

Suivant l'article 52 de la Loi, l'Office, avant de délivrer un certificat, doit être convaincu que le pipeline est d'utilité publique et qu'il le demeurera à l'avenir. Lorsqu'il examine une demande de certificat, l'Office doit tenir compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents, et notamment de ceux qui sont explicités dans cet article. En l'occurrence, Westcoast demande un certificat en vue d'exploiter un pipeline en place et la responsabilité principale de l'Office est de s'assurer que le pipeline sera utilisé et utile pendant une période raisonnable. Selon l'avis de l'Office, la question des avantages que soulève le Ministère n'est pas pertinente dans le contexte de l'examen de cette demande.

Chapitre 5

Dispositif

Les chapitres qui précèdent constituent nos motifs de décision concernant la demande entendue par l'Office dans le cadre de l'instance GHW-3-2000.

L'Office approuve la demande de Westcoast concernant l'achat du pipeline Maxhamish et il a délivré l'ordonnance MO-4-2001, qui figure à l'annexe III.

À la lumière de la preuve produite, l'Office est convaincu que le pipeline Maxhamish est d'utilité publique et qu'il le demeurera à l'avenir. Par conséquent, sous réserve de l'assentiment de la gouverneure en conseil, un certificat d'utilité publique sera délivré aux termes de la partie III de la Loi.

Westcoast a demandé à être exemptée des exigences des articles 30, 31 et 47 de la Loi. Suivant l'article 58 de la Loi, l'Office n'est habilité à accorder une exemption des dispositions précitées que dans le cas de pipelines de moins de 40 kilomètres de longueur; le pipeline Maxhamish a plus de 40 kilomètres. Cependant, l'Office juge que l'article 47 et les dispositions des articles 30 à 33 qui se rapportent à la construction de nouvelles installations ne s'appliquent pas dans le cas présent, puisque Westcoast demande un certificat uniquement en vue d'exploiter un pipeline, non pas pour construire et exploiter une installation. Westcoast n'a pas à solliciter l'autorisation de mettre le pipeline en service étant donné qu'il est déjà en exploitation. De même, les dispositions concernant les plans, profils et livres de renvoi sont sans objet dans le cas présent, car Westcoast sollicite seulement un certificat pour exploiter un pipeline en place. Par conséquent, les exemptions demandées par Westcoast sont superflues.

K.W. Vollman
Président

J.A. Snider
Membre

R.J. Harrison
Membre

E. Quarshie
Membre

D. Emes
Membre

C. Dybwad
Membre

Calgary (Alberta)
Mars 2001

Annexe I

Liste des questions

1. La sécurité des installations sur le plan de l'exploitation.

2. Les effets environnementaux et répercussions socio-économiques que pourrait avoir l'exploitation des installations visées par la demande.

3. La viabilité financière des installations visées par la demande.

4. La faisabilité économique des installations visées par la demande.

5. Les conditions dont devrait s'assortir toute approbation accordée.

Annexe II

Conditions du certificat

1. Sauf avis contraire de la part de l'Office, Westcoast doit appliquer ou faire appliquer toutes les politiques, pratiques, recommandations et procédures concernant la protection de l'environnement, qui sont comprises ou mentionnées dans sa demande ou qui figurent dans la preuve produite devant l'Office à l'instance GHW-3-2000.

2. Sauf avis contraire de la part de l'Office, au moins 15 jours avant le début de tous travaux dans le lit de cours d'eau pour lesquels la Garde côtière du Canada, Ministère des Pêches et des Océans, a exigé l'obtention préalable d'une autorisation aux termes de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, Westcoast doit fournir la confirmation qu'elle a obtenu les autorisations voulues, ainsi qu'une description des conditions s'y rattachant.

3. Sauf avis contraire de la part de l'Office, Westcoast doit, au moment d'incorporer le pipeline Maxhamish dans son plan d'intervention en cas d'urgence (PIU), mener une étude sur les effets qu'une rupture accompagnée d'un feu aurait sur l'environnement, la santé et la sécurité, et déposer cette dernière auprès de l'Office. Selon les résultats de l'étude, Westcoast informera l'Office des changements qu'elle a apportés à son PIU, le cas échéant.

4. Sauf avis contraire de la part de l'Office, lorsque le pipeline Maxhamish commencera à transporter du gaz acide, Westcoast devra déposer auprès de l'Office une étude exposant :

   (i) les caractéristiques de dispersion des déchets résiduels, y compris les déchets de raclage, lors du torchage, et l'effet des opérations de torchage sur l'environnement, la santé et la sécurité;

   (ii) les effets d'une rupture, accompagnée d'un feu, sur l'environnement, la santé et la sécurité;

   (iii) les mesures d'atténuation que Westcoast propose d'appliquer pour réduire au minimum les effets définis dans le cadre des études visées aux points (i) et (ii).

Annexe III

Ordonnance MO-4-2001

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande que Westcoast Energy Inc. (Westcoast) a présentée aux termes de l'article 74 de la Loi; déposée auprès de l'Office national de l'énergie (l'Office) sous le dossier 3200-W005-10.

DEVANT l'Office, le 19 mars 2001.

ATTENDU QUE Westcoast a présenté à l'Office une demande aux termes de l'article 74 de la Loi, datée du 13 septembre 2000, pour solliciter l'autorisation d'acheter d'AEC Oil & Gas Co. Ltd. (AEC) un pipeline de 323,9 mm (NPS 12) de diamètre extérieur et d'environ 67,6 kilomètres (42 milles) de longueur, y compris les installations connexes, situé dans la région de Maxhamish, dans le nord-est de la Colombie-Britannique (désigné le pipeline Maxhamish);

ATTENDU QUE l'Office a examiné la demande, conformément à l'ordonnance d'audience GHW-3-2000, et juge qu'il est conforme à l'intérêt public d'accorder l'autorisation sollicitée;

IL EST ORDONNÉ QUE, suivant l'article 74 de la Loi, Westcoast soit autorisée à acheter le pipeline Maxhamish d'AEC.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Le secrétaire,

Michel L. Mantha